

行政學講義

第一回

40102A-1



社團法
考友社
出版發行

行政學講義 第一回



第一講 行政學之基本概念及理論.....	1
命題大綱.....	1
重點整理.....	2
一、行政學的基本概念.....	2
二、傳統理論時期的行政學.....	20
精選試題.....	32

第一講 行政學之基本概念及理論



一、行政學的基本概念

- (一)行政的意義
- (二)公共行政的性質學說
- (三)行政學的特性
- (四)行政學的範圍
- (五)行政學研究趨勢
- (六)行政學理論之演進
- (七)行政學的定位
- (八)行政學的目的
- (九)行政功能的特質
- (十)現代行政的精神與特質
- (十一)行政管理與企業管理之比較
- (十二)公共行政的運作原則
- (十三)政治及行政的分與合
- (十四)現代公共行政的關切重點

二、傳統理論時期的行政學

- (一)科學管理學派
- (二)行政管理學派
- (三)動態管理學派
- (四)官僚型模學派
- (五)傳統理論之重要原則
- (六)傳統理論之缺失及補救



一、行政學的基本概念

(一)行政的意義：

1.定義：

(1)廣義：

- ①立法相對稱的「執政」(Executive)。
- ②受執政指揮督導奉命行事的「行政」(Administration)。

(2)狹義：

專指「執政」(即政務系統)或專指「行政」(即事務系統)。

2.行政學的發展歷程：

行政的意義可從4種不同的角度來剖析，由最初的「政治」觀點，到「管理」觀點、「公共政策」的觀點及「公共性」的觀點，如下論述：

(1)政治觀點：

①以「三權分立」為基礎：

例如：魏勞畢(W.F. Willoughby)認為「行政就是政府行政部門所管轄的事務」。

②以政治觀點解釋：

範圍較小、層次較低，例如：美國公共行政之父古德諾(F. Goodnow)認為「政治是國家意志的表現；行政是國家意志的執行」。

(2)管理觀點：行政乃事務處理之方法與技術

①古立克(L. Gulick)：

撰寫《組織理論要點》，第1位提出組織理論「POSDCORB」：

A. P：

即Planning，制定計畫或方案。

B. O：

即 Organizing，為執行計畫之機關組織及結構。

C. S：

即 Staffing，為人員之選用與管理。

D. D：

即 Directing，指機關上級人員對其部屬之指揮與監督。

E. CO：

即 Coordinating，指機關各單位、人員之間的協調聯繫。

F. R：

即 Reporting，指下對上之工作報告。

G. B：

即 Budgeting，指一切有關資金、預算、財政方面之事務。

②尤偉克（C. Urwick）：

行政是一種藝術，同時也是一種技術。

③懷特（L. D. White）：

行政乃是為完成某種目的，對許多人所作之指揮、監督、協調與控制。

④費堯（H. Fayol）：

行政，是計畫（To Plan）、組織（To Organize）、指揮（To Command）、協調（To Coordinate）、監督考核（To Control）5大項目所構成之功能表現，即所謂「POCCC」。

⑤賽門：

行政即為達共同目的時，合作的集體行動。

⑥我國張金鑑教授所提出之 15M：

目的（Aim）、計畫（Program）、人員（Men）、金錢（Money）、物料（Materials）、組織（Machinery）、方法（Method）、領導（Command）、激勵（Motivation）、溝通（Communication）、士氣（Morale）、協調（Harmony）、時間（Time）、改進（Improvement）、空間（Room）。

(3)公共政策觀點：

①政府機關是政策制定、執行與評估的主體，政策由制定至評估的過程就是行政，所以行政與公共政策實為不可分割的一體兩面。

②戴伊（T.R.Dye）的學說：

所謂「公共政策」，即「政府選擇作為或不作為的行動」，由政策分析基本架構中，可瞭解公共政策的內涵，政策分析的基

本架構，可分為下列 5 步驟：

A. 問題認定（問題形成）：

當公共問題發生，透過管道提請主管機關研商解決，主管機關也決定予以接納處理時，即延請機關內部或外部的政策分析人員，進行問題分析認定的工作，了解問題所在，規劃解決方案的根據。

B. 政策規劃：

政策問題經過主管機關研究分析後，即進入規劃各項替選方案（alternative）以解決問題的階段，此階段的工作複雜且富動態性，是發展出適當且可接受的方案之行動過程。

C. 政策合法化：

政策替選方案經過規劃完成後，尚須透過權限機關經法定程序完成方案的合法化，使政策具有拘束力、執行力，進而達成政策目標。

D. 政策執行：

政策方案完成合法化程序，即進入執行階段，此階段主要是由行政機關依據既定的執行方法，透過行政組織與管理的機制，將方案有效的予以實施。

E. 政策評估：

利用系統、客觀的方法，評斷政策執行的過程，目的在於提供現行政策運行的依據，做為政策持續、修正或終結的基礎。

(4) 公共性的觀點：

① 為公共行政的主要性質：

「公共性」在於為公共福祉與公共利益服務，其目標在實現公共目的，也就是對公眾的願望與需求負起積極的責任。

② 公共性指的是公共行政為彰顯公益、實踐公共目的，並積極負責的特性，不僅使行政的學科、專業與實務具「正當性」，有其固定的存在價值，更為評判行政機關是否有效能的唯一標準。

(5) 綜合性觀點：

「行政」的涵義，可歸納如下：

- ① 與公眾有關的事務，須由政府或公共團體來處理者。
- ② 涉及政府部門的組織與人員。
- ③ 政策的形成、執行與評估。



一、試比較說明「公共行政管理」與「企業管理」的相同處與相異處為何？

答：(一)相同處：

1. 管理對象與方法相似：

行政管理與企業管理，在目的上雖有「公益」與「私利」之分，但兩者處理對象同為「人」、「財」、「事」、「物」，且在處理問題時，需運用的手段、方法，亦均係系統、條理的科學方法，方能提高工作效率。

2. 治事組織及其運用相同：

(1) 政府行政機關的組織治事及運用，是以國民為主體，政府各級機關在人民管政府的原則下，依「權能區分」的原理，將國家權力分為政權機關與治權機關，使人民有權、政府有能，互相運作來治理國家。

(2) 企業組織是以股東大會為最高權力機關，再由股東大會選舉公司的董監事會，代表股東為決策機關或監察機關，董事會聘請總經理、經理及重要職員負責處理實際業務，為公司「服務」、「賺錢」，追求利潤。

3. 行政效率與服務品質的提高相同：

(1) 政府行政組織，均要求公務人員提高工作效率及良好服務品質。

(2) 企業組織亦要求提高工作效率並注意產品及服務品質的提高，而使消費者滿意。

(二)相異處：

1. 目的與動機不同：

(1) 政府行政的推行，其主要的目的與動機，是在謀求社會的「公共利益」。

(2) 工商企業組織，其目的與動機，則在追求「個人私利」。

2. 一貫與權變的不同：

(1) 政府行政必須具有始終一致的貫徹精神，政府行政的一切作為，必須注意「平等」，不能存有歧視的不平等待遇。